

2022年回顾：观察佐科总统外交政策



Harryanto Aryodiguno

作者简介：Harryanto Aryodiguno (Lecturer at IRSP, President University, Indonesia). 中文名：赖剑文，印尼总统大学国际关系助理教授。

佐科总统在2002年底，对美中南海对抗做出了“自由和积极”的应对原则。为分析此一政策的施行效果，笔者将首先观察印尼自2014

年起在南海问题的立场。笔者认为当代全球体系中的能力分布类似于一个双极体系，美国和中国是当今双极体系中最强大的两个国家。美国和中国的经济、军事实力、人口、领土、资源、政治稳定性，都令印尼不得不继续施行中立主义政策。

在整个21世纪，美国和中国的政治都保持稳定，没有任何迹象表明这两个国家的任何一个国家即将崩溃。关于中国的政治稳定，有人认为中国缺乏民主治理，容易出现政治不稳定，但是笔者认为儒家文化下国家权力的控制力实际上加强了中国的政治稳定。

佐科威总统对中国与美国的立政策是来自内部的因素，也就是印尼的宪法和政府机构。这些机构决定了印尼在南海对抗中的外交政策。1945年，印度尼西亚共和国宪法概述了印度尼西亚的基本国家利益。其中之一

就是积极反对殖民主义，为维护以永恒和平和社会正义为基础的世界秩序发挥积极作用。印尼政体类型由宪法第一条第一至第三段阐述，文称印尼是共和国单一制国家，主权掌握在人民手中，根据宪法执行，印尼是一个以法治为基础的国家。印度尼西亚内部的这些宪法原则约束了印度尼西亚政策制定者看待国际政治和制定外交政策的方式，如果任何法律或政策与1945年宪法或Pancasila相抵触，政府将不会颁布任何形式的法律或政策(Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)。

就权力集中而言，1945年宪法第三章第四条规定总统拥有印度尼西亚政府的行政权，第五条赋予总统向国会提出法律案并通过政府条例执行任何法律的权利，以及第十条规定总统是国家军部所有三个分支机构的最高权力拥有者。印度尼西亚

的外交受1999年第37号外交关系法的法律约束。1999年第37号法第一条第四段规定，外交部长负责印尼外交关系和外交政策的机关。1999年第37号法第一条第一款将“对外关系”定义为中央和地方政府或其机构、政府机构、企业、政治组织、社区组织进行的任何涉及地区和国际方面的活动、非政府组织或印度尼西亚公民。第1条第2段将“外交政策”定义为印度尼西亚共和国政府为与外国、国际组织和其他国际法项目，以解决国际问题作为实现国家利益的手段。第3条1999年第37号文阐明，印尼外交政策必须坚持“自由和积极”的原则，以实现国家利益。因此，印度尼西亚共和国外交部将站在印度尼西亚政府应对美中问题的最前线。在南海的竞争，要求印度尼西亚在“自由和积极”的原则下采取立场，与南海争端的参与方建

立或发展关系。

印尼与中国的经济关系在佐科总统任期内显著加强。到2019年新冠疫情之前，中国以47亿美元，占对印尼投资总额的16.8%，成为对印尼投资第二大国家。另一方面，印尼与美国的防务关系在佐科威总统任期内也因对美国进行防务外交而有所加强，尤其是在两国恢复战略伙伴关系后更为显著。印尼与中国的强大经济关系和与美国的强大国防关系也反映了政府对“自由与积极”原则的坚持。这也表明印尼是根据其国家利益与两国建立良好的双边关系，而无需以牺牲另一国为代价与一国建立关系。

佐科威政府如何实施“自由和积极”的外交政策原则来解决美中在外交政策上的冲突呢？佐科政府实施“自由和积极”原则应对美中竞争的方式是通过建立全球海上支点达成的。这可以用对冲行为概念来解释。实施该政策是

为了解决美中在“自由”概念上的争辩。印尼政府通过与两个大国保持良好的双边关系，甚至升级与两个大国的双边关系以满足印度尼西亚的需求，同时印尼亦谨慎防止失去印度尼西亚的“自由”。

就其他外交上的立场而言，印尼与日本等其他地区大国保持双边关系以扩大自由主义外交政策。加强与中国的经济双边关系，同时加强与美国的国防双边关系，以防止印度尼西亚过度依赖其中一个强国。另一方面，全球的海上支点政策应用了“积极”要素，通过多边论坛让大国和其他主要或地区大国保持合作以遵守印度尼西亚的国家原则，并提高印度尼西亚的军事和经济能力，以防止任何一方的任何形式的潜在威胁。因此，可以将其描述为对冲行为，因为它拒绝与任何一种权力站在一起，并制定抵消行动，同时仍保持风险最小化的立场。

椰風星雨

本报评论员：余凡

印度尼西亚是幅员辽阔、人口众多的多元国家，拥有各种民族血统、宗教信仰、风俗文化及语言文字。这是印尼先辈遗留的宝贵资产，作为主权巩固平稳的多元文化国家，占大多数的国民是穆斯林信徒，所以，政府更需要展现对少数群体的包容、接纳和保护。

如今，印尼已发展为有深重影响的区域新兴国家，还荣任2022年“二十国集团”轮值主席及承担其他国际义务，所以要贯彻宗教适度化(moderasi)，成为“宽容”的楷模。

国家宗教部策划把2022年定为“宽容之年”，为了各民族之间的团结，在2022年尽可能协调社会、宗教及政治间的宽容和谐。此举证明政府为实现“国家中期建设计划”(RPJMN) 2020-2024关于执行宗教适度宽松的承诺，让不同阶层的民众能和平互助地生活着。

中爪哇省宗教厅长穆斯达因(Mustain Ahmad)于8月5日在主持“宽容行动工作组”协调会议时说：“宽容是我们愿意并准备接受的生活空间。”“简单地说，宽容的态度反映了我们没有必要因不同的事物而感到恐慌、焦躁不安。”说明了政府的长远观点。

毋庸置疑，如今到处可以看到“不宽容”行为的发生，先

印尼哪些地区被评为“不宽容”？

量。第四点指标是宗教人口统计，主要是看两个指数，即当地百姓的宗教异质性(heterogenitas)以及宗教社会包容性(inklusi sosial)。所以可信度相当高，得到不少学者的推荐；中央政府对相关调研十分重视，因为能够协助政府实现公平对待各族民众的建国宗旨。

《安塔拉社》于4月2日报道，根据实达拉研究所(Setara Institute)对国内98个城市测算的“宽容城市指数”(IKT)，西加省山口洋市(Singkawang)荣获2021年最宽容城市。该市出台2021年第129号市长指令，规范民众的社交道德，取得6483的最高指数。

取得“2021宽容城市”第二名是指数6400的北苏省玛纳多市(Manado)，指数6367的中爪哇省沙拉迪卡(Salatiga)获第三。第四是东努省(NTT)古邦(Kupang)，指数6337；第五是北苏省多莫宏(Tomohon)，指数6133；中爪哇省格朗(Magelang)指数6020，屈居第六。

实达拉的“宽容城市指数”自2015年起就进行蒐集调查。评分标准首先了解地方政府在中期建设计划及歧视性的政策的调节变量(variable)。其次是地方领导人对“不宽容事件”的表态以及对相关事件所采取实际对策的动作变量；具有客观公正的衡量和评估。

第三是当地平民百姓对“不宽容事件”的表态以及对相关事件采取行动的调节变

量。第四点指标是宗教人口统计，主要是看两个指数，即当地百姓的宗教异质性(heterogenitas)以及宗教社会包容性(inklusi sosial)。所以可信度相当高，得到不少学者的推荐；中央政府对相关调研十分重视，因为能够协助政府实现公平对待各族民众的建国宗旨。

另一方面，根据实达拉调查，“最不宽容城市”是西爪哇省德博市(Depok)，指数3577。主要是因德博市出台的歧视性地方法令，市长没有号召“宽容”的言论。该市反而推行对特定宗教信徒分离(segregasi)过程居住区的法令，让他们与别的宗教群体隔离。

排在德博市之下的“不宽容城市”，亚齐省有大亚齐市(Banda Aceh)指数4043，冷沙(Langsia)指数4363，沙邦(Sabang)指数4373。万登省芝勒功(Cilegon)指数4087；苏西省巴利亚曼(Pariaman)指数4233，巴当班让(Padang Panjang)指数4440，巴东市指数4460。廖省北干巴鲁(Pekanbaru)指数4497，南苏省锡江(Makassar)指数4517。

印尼CNN于12月28日援引“印尼人权观测”(Imparsial)对2022年发生违背“宗教信仰自由”的地区进行统计后，得出结论：2022年度“最不宽容省份”是西爪哇省，接下来依次为东爪哇省、西努省

(NTB)、苏北省(Sumut)、雅加达首都特区、亚齐省(Aceh)。

人权观测副主管阿尔迪(Ardi Manto)在“印尼宗教信仰自由及宽容年终记录”的线上讨论会说，2022年国内发生26起严重“不宽容”事件，其中因教堂选址纠纷7起；禁止进行祈祷的争执有6起。反对建立祈祷场所发生5起，有关特定宗教的纠纷有5起，加上3起毁坏祈祷设施的事件。此外，弱势宗教举行祈祷仪式而引起的小规模矛盾有十余起。

在上述事件中，多数是个别顽固不化的公众人士因反对不同宗教信仰徒要建立教堂，或举行宗教活动而引起的争执。阿尔迪感慨：“但是，令人伤心沮丧的是，在很多‘不宽容’事件中，总有政府官员的身影，譬如芝勒功市禁止兴建教堂，在茂物市(Bogor)限制宗教祈祷的事件背后，都可以看到行政人员对“不宽容”的放任，官员的偏颇显而易见！”

著名政论员鲁迪(Rudi S. Kamri)在其个人平台的视频讲话中，也对一些地方官员和执法部门在处理“不宽容”事件时的敷衍偏袒、优柔寡断、本末倒置，发出了严厉的指责！

社媒上有人提问，在十大“不宽容城市”中囊括三个的苏西省，为何未列“不宽容省份”？而未有“不宽容城市”的苏北省，竟列“不宽容省份”第四？敬候专家点拨。

雅加达北部之晚霞

风乍凉，水泛湾。长空落霞，金象唤。廊桥堤岸，蛙声乱。祥云照半壁，星光映满天。

影摇青柳，鸟戏飞鱼，灯火阑珊唠家常。好儿郎呀，好儿郎！莫愁前程，把酒欢！

兔气扬眉

兔气扬眉迎癸卯，虎啸归山遗韵闹。壬寅光景欠利好，疫情战火依笼罩。

占碑：常青
大地回暖春来到，万象复苏是正道。寰宇齐心克艰难，冀盼乾坤换新貌。

恭贺2023

阳阴轮回岁月添，流离往事挂心田。糊涂度日风华缺，未艾方兴看向前。辞旧迎新光景亮，知新温故扩空天。风调雨顺行佳运，干戈火炮消人间。

田心



漫画 王锦松(原载《联合早报》)

在维权与维稳中持续推进南海海洋命运共同体建设

南海之声

在乌克兰战争、新冠疫情持续、气候灾难、全球经济低迷等一系列因素的冲击下，2022年全球政治经济局势空前严峻和紧张。

南海作为美国印太战略实施的重点地区，其搅局的动作不断升级。部分声索国在美国等域外势力的支持下，也在南海争议地区不断进行岛礁建设和资源开发，南海维权与维稳的任务依然沉重。

但在中国致力于推动与东盟国家实施全面战略伙伴关系建设和促进人类命运共同体的多努力下，南海局势总体可控，其紧张态势比2021年还略有下降。纵观2022年南海局势，以下几个方面特点依然突出。

首先，拜登政府加紧实施旨在围堵中国的印太战略，军事干预南海事务的势头不断上升。

南海战略态势感知的数据显示，美国从1月至11月派出589架次大型军机，在南海上空进行近距离情报收集。这一数据比2021年的约1200

架次略有所下降。2022年美国军舰累计17次进入南海地区，其中有3次是挑衅中国主权与安全的“航行自由行动”，较2021年(5次)有所降低。

与此同时，台湾、南海和东海“三海联动”态势进一步升级。2022年美军舰累计9次穿越台湾海峡。此外，澳大利亚和加拿大也追随美国，派出军舰穿越台湾海峡。8月2日美国前众议院议长佩洛西窜访台湾，引发第四次台海危机。从7月底到8月初，四支美国航母战斗群集结在台湾海峡周边海域。其中，“里根号”航母战斗群一直在南海巡弋、监视台湾海峡动向。

2022年，美国在南海举行联合军演的频次之高、规模之大，进一步暴露了美国要在南海地区强化军事存在、实战准备的战略意图。6月29日开始的“环太平洋军演”号称全球最大规模的海上联合军事演习，参演国家不仅覆盖美在亚太地区的盟友与安全伙伴，也包括菲律宾、马来西亚、印尼等东南亚国家。8月，美国与印尼联合在南海组织了14国参与

的多国海上军事演习。再加上美日印澳参加的“马拉巴尔军演”、10月的美菲“卡曼达”南海军演、以及美国海岸警卫队在南海的常态化存在，美国和其军事盟友插手和干预南海事务的态势持续高调。

其次，南海岛礁主权与海洋权益的争议还在持续。自2021年下半年开始，越南在南沙群岛非法侵占的多个岛礁地物开始了新一轮的填海造地，填埋工程规模比过去要大得多。中菲之间的南海油气共同开发进程也可谓一波三折。菲律宾总统马科斯上任后明确表示不应让南海问题干扰中菲之间合作的大局，并在9月宣布要恢复中菲油气合作的谈判，但中菲油气合作开发仍面临来自菲律宾国内和域外国家的重重压力。

渔业捕捞活动也是2022年南海争议点之一。5月，越南和菲律宾对我国伏季休渔政策表示抗议。越南与马来西亚等周边国家也因非法捕鱼问题产生摩擦。8月，马来西亚以违反该国渔业法

为由扣押越南渔船及42名船员。

第三，美国拼凑和组织“小多边”机制对南海议题的干预也在不断扩大。

2022年5月24日，美日印澳四边安全合作机制东京首脑峰会上推出了印太海域态势感知伙伴关系。该计划试图建立横跨印度、新加坡、所罗门群岛与瓦努阿图的海域情报搜集与合作体系。

同时，美国不断通过向东南亚国家提供武器装备，加大在南海的军事存在。美国在4月向越南转让了第三艘汉密尔顿级巡逻舰，并表示将在2024年到2027年间向越南空军提供12架螺旋桨教练机。美国海军也在8月向马来西亚交付了第一架升级后执行海上巡逻任务的运输机。

作为美国在亚太地区的重要盟友，日本在南海的投入也有所加强。今年，日本不仅在南海派出军舰巡航，且加强与越南、菲律宾的防卫合作。4月，菲日两国在东京举行了首次外交防务“2+2”会议，除向菲律宾出口

4套警戒管制雷达外，日本还为菲律宾提供了两艘全长97米的巡逻船。

第四，随着菲律宾和马来西亚新政府上台，南海局势面临东南亚国家政权更替带来的变数。

菲律宾总统马科斯上台后，尽管强调不会在中美之间选边，但在所谓“美菲同盟”的拉拢下，美菲军事合作呈现加强态势。美国国防部宣布，美将依据《加强防务合作协议》(EDCA)在菲境内修建5处军事设施，并称未来两年将支付6650万美元在菲律宾完善三个军事设施，并试图让菲律宾开放更多可供美军使用的基地。

11月，马来西亚新总理安瓦尔宣誓就职。上任后，安瓦尔一改以往的“亲美”基调，主张马中关系至关重要。他还表示，在其任期内，中马关系不仅仅会维持当前的友好状态，还会更进一步发展。但与此同时，马来西亚在与中国有争议的南康暗沙附近的油气开采却一直在持续进行。

南海维稳与维权是中国

重大战略利益，也是维护和保障中国周边安全形势平衡、稳定的关键领域。2022年我国与东南亚国家保持了对话、磋商和沟通的良好态势，岛礁主权与海上权益分歧得到妥善管控，与东盟国家的关系保持了稳定发展的良好势头。

党的二十大之后，习近平主席在参加G20巴厘岛会议、APEC泰国会议、以及李克强总理参加第25次中国-东盟(10+1)领导人之际，积极启动和开展富有成效的大国首脑外交，向东盟国家展示了求同存异、共同发展、努力建设人类命运共同体的“中国情怀”。

尽管南海争议短期内难以解决，但只要中国和东盟国家共同秉持相互尊重、互利合作的基本理念，南海局势在2023年仍将稳定可控。在习主席提出的海洋命运共同体原则的指引下，中国与东盟的全面战略合作伙伴关系也将不断走向深化。

(本文作者：朱锋，中国南京大学国际关系学院执行院长)